

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií

Vojtěch Němec
Evropeizace migrační a azylové politiky s důrazem na
případ České republiky
Bakalářská práce

Vedoucí bakalářské práce: Doc. Dan Marek, PhD., M.A.

OLOMOUC 2013

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci, 21. 4. 2013

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. Danu Markovi, Ph.D., M.A. za odborné vedení práce, jeho cenné podněty a připomínky.

OBSAH

ÚVOD	5
Představení tématu práce	5
Metodologie, operacionalizace a konceptualizace.....	6
Hypotéza a výzkumné otázky	9
Struktura práce	9
Analýza zdrojů	10
Geografické a časové vymezení práce	13
1. Koncept policy analysis	14
2. Teoretické ukotvení evropeizace.....	15
3. Teoretický pohled na migrační a azylovou politiku.....	19
3.1. Faktory ovlivňující tvorbu migrační a azylové politiky	19
3.2. Intervenující faktory z hlediska evropeizace	21
3.3. Konceptualizace migrační a azylové politiky	23
3.4. Charakter politického rozhodování o studovaném tématu.....	24
3.5. Imigrační politika v měnícím se světě	26
4. Periodizace migrační a azylové politiky v Evropě.....	27
4.1. Počátky.....	27
4.2. Od JEA po Maastrichtskou smlouvu	27
4.3. Od Maastrichtské smlouvy po Amsterodamskou smlouvu	28
4.4. Od Amsterodamské smlouvy po současnost	28
5. Česká republika	30
5.1. Charakteristika české migrační a azylové politiky	30
5.2. Česká migrační politika z hlediska evropeizace	31
ZÁVĚR.....	33
SOUPIS PRAMENŮ A LITERATURY	37
ABSTRAKT	41

ÚVOD

Představení tématu práce

Autor si zvolil koncept evropeizace jako téma své bakalářské práce. Zaměřil se přitom na studium imigrační a azylové politiky Evropské unie (EU) a posuzuje její působení na legislativní proces České republiky (ČR). Dvacet tři let po změně režimu je ČR aktivně zapojena do řady nadnárodních institucí, které mají značný vliv na způsob, jakým český stát přistupuje k tvorbě vlastního legislativního rámce týkajícího se imigrační a azylové politiky. ČR je členem OSN, Rady Evropy, Mezinárodní organizace práce a EU. Samotná podstata jmenovaných organizací naznačuje, že témata imigrační a azylové politiky budou živou součástí jejich výstupů. Právní akty každé z těchto organizací se liší svým konkrétním zaměřením, stejně jako různou mírou vlivu na českou legislativu.¹ Bezesporu však lze říci, že poslední z nich se, co se týče schopnosti harmonizovat národní akty s nadnárodními, žádná z dalších jmenovaných organizací nevyrovná. Tématu evropeizace je doposud věnován poměrně velký prostor ve spojení s vysoce „evropeizovanými“ oblastmi jako jsou například měnová unie, zemědělství nebo politika životního prostředí. Cílem studia evropeizace by však měla být snaha zachytit známky tohoto procesu v oblastech, jejíž charakter není ujasněn z hlediska supranacionálního a čistě národního boje o vliv. Autor této práce se na základě studia zdrojů ztotožňuje s autory, zastávajícími podobný pohled (srov. Favell 1998: 2). Evropeizace tedy poskytuje dostatek prostoru k analýze, a to i proto, že její studium je v českém prostředí stále poměrně novým fenoménem.

Rovněž konceptu imigrační a azylové politiky se odborníci v českém prostředí věnují jen marginálně. Z dlouhodobého hlediska je v ČR pozorovatelný měnící se trend v počtu cizinců, včetně žadatelů o azyl. Jedná se proto o oblast zasluhující si větší díl pozornosti: v období 1999–2010 počet cizinců setrvávajících v České republice stoupal. V roce 2010 zde žilo 417887 osob s cizí státní příslušností, což znamenalo 3.97 %

¹ EU se ve svých výstupech zaměřuje zejména na ochranu svých vnějších hranic, boj s nelegální migrací a statut některých skupin cizinců na svém území. Zabývá se konkrétně postavením občanů členského státu EU v jiné členské zemi než své, cizinců s již uděleným azylem, žadatelů o azyl nebo mezinárodní ochranu, cizinců s povolením k trvalému pobytu, studentů a neplacených stážistů, vědeckých pracovníků, obětí obchodu s lidmi, vysoce kvalifikovaných a vysoce příjmových zaměstnanců, beneficentů modrých karet atd. OSN má vliv na oblast uprchlictví. Rada Evropy uplatňuje svůj vliv skrz Úmluvu o ochraně lidských práv a svobod a Mezinárodní organizace práce upravuje práva zaměstnaných cizinců, zejména jejich sociální zabezpečení.

obyvatelstva. V Praze tvořili cizinci až 11.81 % obyvatelstva (ČSÚ 2010). Jejich stoupající počet logicky vyústí ve větší společenskou závažnost tématu. Možná ještě zajímavější než strohá čísla činí téma migrace a azylové politiky kontext, do kterého jej zasazuje tato práce, a tedy do prostoru evropského kontinentu. Je důležité zmínit, že se jedná o část světa, které se, co se týče úrovně integračních iniciativ, politického odkazu a změn v oblasti suverenity státu, nevyrovná žádný jiný region. Nikde jinde nedošlo k ústupu fenoménu národního státu v takové míře jako zde (Checkel citován in Geddes 2007: 51). Druhou charakteristikou je fakt, že se pomalu, ale jistě rodí integrovaná migrační a azylová politika budovaná na základě zkušenosti z již vytvořených standardů národních migračních politik z 60. let 20. století. Pohlcením těchto individuálních mikrosystémů se Evropská unie může extenzivněji než kdy jindy zabývat způsobem, jakým zvládnout ilegální migraci a azylovou politiku, protože politika legální migrace je stále řízena spíše členskými státy samotnými. (Geddes 2007: 51). I tato práce se zabývá primárně druhým ze jmenovaných.

Metodologie, operacionalizace a konceptualizace

Spojení dvou rovin vybízí k nastavení relevantních proměnných, kde nezávislou proměnnou tvoří legislativní normy týkající se nastavení oblasti imigrační a azylové politiky obsažené v primárním právu EU, tedy smlouvách a sekundárním právu EU, kterými rozumíme právní akty. Závislou proměnnou tvoří legislativní úprava imigrační a azylové politiky členského státu. V případě této práce se jedná o Českou republiku. Autor považuje za nutné zmínit, že vnitřní legislativa členského státu je poznamenána nejen zmíněnou nezávisle proměnnou, nýbrž i akty přijatými na úrovni jiných mezinárodních organizací, resp. mezinárodního práva. Někteří autoři pak tvrdí, že právě interakce individuálního přístupu a multilaterálního rámce umožňuje členským státům dosáhnout svých vnitřních cílů v duchu realistického pojetí mezinárodních vztahů (Geddes 2002).

Autor si uvědomuje možnou přítomnost řady metodologických úskalí, která jsou spojená s výzkumem konceptu evropeizace. Prvotním problémem je samotný způsob srozumění s termínem *evropeizace*. Claudio M. Radaelli připomíná, že jinak se na zmíněný koncept bude dívat historik, jenž za ním vidí proces zvyšování mezinárodní obchodní výměny, potažmo větší důraz na individuum v myšlení člověka a jinak k němu

bude přistupovat politolog, který se konceptem evropeizace zabývá na prahu 21. století (Radaelli 2004: 4). Tato práce se zabývá evropeizací z hlediska teorie evropské integrace a za její čtenáře se předpokládá současná odborná politologická veřejnost. Radaelli proto navrhuje vlastní definici:

Evropeizace se skládá z procesů a) konstrukce, b) difúze a c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, paradigmat politiky, způsobů, jak se věci řeší a sdílených hodnot a norem, které jsou prvotně definovány a konsolidovány v politickém procesu EU a následně inkorporovány do logiky domácího (národního i subnárodního) diskursu, politických struktur a veřejných politik. (Radaelli 2004: 5).

Definice vysvětluje evropeizaci jako interaktivní proces, který preferuje uplatnění *top-down* přístupu. Tvrdí, že „*domácí hráči mohou použít Evropu mnoha způsoby a vytvářet styčné body svých politik skrz velké množství způsobů a ne pouze jako reakci na rozhodnutí z Bruselu*“ (Radaelli 2004: 6). Autor práce se rovněž snaží vycházet z této a jí příbuzných definic evropeizace, které berou v potaz obousměrnou interakci aktérů. Sám Radaelli však připomíná, že je nutné brát ohled i na *bottom-up* aspekt evropeizace. Je totiž možné, že důsledkem snahy implementovat evropský vzorec politického chování nebude tichá adaptace, nýbrž rezistentní reakce nebo taková, jenž si z evropské úrovně zaslanou šablonu bude chtít přizpůsobit nebo ji obejít (Dančák, Fiala, Hloušek 2005). Autor práce zde považuje za vhodné zmínit, že *top-down* přístupem se vyznačuje do značné míry i obsah této bakalářské práce. Tento fakt je dán zejména *policy* zaměřením práce, které s sebou nese svá specifika, jejíž vysvětlení je součástí práce v pozdějších kapitolách.

Výše zmíněné však autora práce přivádí před další překážku spojenou se studiem evropeizace, a to je ztížená schopnost rozlišit co se ještě dá označit za důsledek evropeizace a co je výsledkem jiných vlivů. To by rovněž mělo být nejdůležitějším cílem studia evropeizace, protože jak říká Robert Ladrech: „*Evropeizace je změna uvnitř členského státu, která je svázána s politikou EU nebo je součástí evropského rozhodovacího procesu. Hlavním cílem bádání zaměřeného na evropeizaci je tedy ustanovení kauzálního vztahu, tedy zhodnocení působení EU na domácí změnu*“ (Ladrech 2010: 2). Autor se plně ztotožňuje s touto premisou a využívá ji k ustanovení hypotézy. Rovněž si však uvědomuje striktní *top-down* charakter zmíněné definice k čemuž se vrací k hodnocení možných negativ studia evropeizace.

Jak již bylo zmíněno výše *policies* mohou být ovlivňovány celou řadou různých aktérů pohybujících se téměř ve všech vrstvách nadnárodního a domácího prostředí. Studium evropeizace zde totiž naráží na jiné přístupy k interakci domácích a nadnárodních zájmů, jako například transnacionální progresivismus Johna Fonteho (Fonte 2002). Specificky se nahlíží na evropeizaci v prostředí střední a jihovýchodní Evropy, jako prostoru s reálněsocialistickou minulostí (Schimmelfenning, Sedelmeier citováni in Fiala 2009: 37). Podle řady autorů je evropeizace těchto zemí spojená s demokratizací (Kubicek citován in Fiala 2009: 39). To může vést k tomu, že změny jsou „nevypovokované“ (nezáměrné), dochází k určitému *learning procesu*, který je příbuzný procesu *westernizace* po změně režimů ve střední a jihovýchodní Evropě (Grabbe citován in Fiala 2009: 40–41).

V tom případě je důležité určit pravidla jak k evropeizaci přistupovat tak, aby autor mohl co nejlépe rozlišit, co ještě je nebo není předmětem této práce. Odlišit evropeizační procesy od demokratizačních pomáhá Geoffrey Pridham tím, že definuje dva základní rozdíly mezi nimi (Pridham citován in Fiala 2009: 41):

- 1) Demokratizační procesy jsou mnohem starší, tedy začaly dříve, než byla možnost východního rozšíření EU brána v potaz.
- 2) Je nutné rozlišovat mezi bezprostředními demokratizačními důsledky a těmi, které byly pouze zprostředkované, přičemž je zjevné, že první lze indikovat lépe než druhé.

Evropeizace může být s úspěchem zkoumána za předpokladu, že má-li být zdrojem domácí změny, musí jí předcházet. Důležitou součástí je kritická úvaha, zda je změna opravdu důsledkem evropeizace nebo zda došlo k působení jiných faktorů, případně jestli by ke změně nedošlo i bez působení evropeizačních mechanismů. Radaelli dále tvrdí, že „je nutné vyhnout se konfuzi vyvolávajícímu automatickému zaměňování politik EU a evropeizace, ono druhé nepředpokládá a priori existenci toho prvního“ (Radaelli citován in Fiala 2009: 36). Proces evropeizace nesmí být zaměňován s politickou socializací (Radaelli 2004: 9–11). Tato základní struktura pravidel doznala vývojem studia evropeizace různých alternativ. Autor předkládané práce ji však považuje za nejsrozumitelnější a pro její účely dostačující.

Hypotéza a výzkumné otázky

Hypotéza, která je autorem ověřována v předkládané bakalářské práci, zní:

„Vývody vyplývající z legislativní úpravy imigrační a azylové politiky přijaté na multilaterální úrovni, v tomto případě na úrovni Evropské unie, jsou bezprostředně a jasně reflektovány v legislativní úpravě členského státu, v tomto případě České republiky.“

Pro ověření platnosti uvedené hypotézy využívá autor několika výzkumných otázek:

„Jsou změny provedené v legislativě členského státu na základě rozhodnutí na multilaterální úrovni vedeny v korespondující obsahové lince nebo se úplně liší?“

„Jsou legislativní akty na úrovni členského státu přímým důsledkem nadnárodních aktů? Jinými slovy jsou nadnárodní akty nezbytnou podmínkou (condicio sine qua non) legislativní úpravy členského státu?“

„Jaké je historicko-společenské ukotvení tvorby imigrační a azylové politiky na úrovni České republiky a Evropské unie? Odráží se tato zkušenost na výsledcích rozhodování o její podobě?“

„Co má vliv na legislativní změny v oblasti migrační a azylové politiky v České republice? Jaký je charakter rozhodování o této policy v ČR?“

Struktura práce

Aby byl autor schopen zodpovědět výzkumné otázky a ověřit hypotézu, strukturuje práci do několika celků. Vzhledem k tématu práce považuje za důležité osvětlit teoretické ukotvení evropeizace, které je klíčové pro správné posouzení relevantnosti vlastní aplikace tohoto pojmu na sledovaný proces legislativní interakce. Další část se věnuje historickému diskurzu do chápání imigrační a azylové politiky na státní úrovni a na nadnárodní úrovni. To je důležité chápat ve dvou rovinách. Autor je rozděluje na část zhodnocující národní paměť a historickou zkušenost vztahující se ke studovanému konceptu v daném teritoriu, která přímo ovlivňuje chování elit po společensko-politických změnách v roce 1989 a během počátku cesty zemí střední a východní Evropy vstříc evropské integraci popsané v druhé části kapitoly. I vztah nadnárodního celku je formován zkušenostmi 20. století

a rovněž současným vývojem mezinárodního prostředí. Její pochopení je důležité pro další studium konkrétních aktů a evaluace konformnosti obsahových linek legislativy přijaté na obou úrovních. To v praxi znamená potřebu studia konkrétních *policies* schválených na národní úrovni, tedy využití nauky *policy analysis*. Pro úplnost teoretického rámce práce, nezbytného odrazového můstku celé studie, se autor věnuje i tomuto konceptu. Práce se rovněž zabývá současným institucionálním a legislativním nastavením systému zabývajícím se imigrační a azylovou politikou na evropské úrovni. Důležité je i pochopení migrace a jeho vztahu k evropeizaci. Následně aplikuje zjištěné poznatky na případovou studii evropeizace s důrazem na imigrační a azylovou politiku České republiky, a to posouzením relevantních dokumentů vydaných jak na nadnárodní úrovni, tak na národní úrovni. Závěrem pak dochází k zhodnocení vytyčených cílů.

Analýza zdrojů

Analýzu zdrojů lze rozdělit podle výše uvedeného rámce. Teoretická část umožňuje vycházet z prací renomovaných autorů, zejména z britského akademického prostředí, kteří se studiem evropeizace zabývají rozhodně neaktivněji a po nejdelší časový úsek. Česká odborná obec není, co se týče stěžejního tématu práce, zdaleka tak plodná. Mezi českými autory, kteří své práce o evropeizaci již publikovali, však můžeme nalézt řadu zvučných jmen domácí politologie, bez kterých by se předkládaná bakalářská práce rozhodně neobešla. Pro tuto práci se jeví jako nejužitečnější dílo *Evropeizace: nové téma politologického výzkumu* autorů Břetislava Dančáka, Petra Fialy a Víta Hlouška. Publikace, která vznikla jako výsledek stejnojmenné konference, nabízí ucelený pohled na téma evropeizace z teoretického, metodologického i obsahového hlediska českého případu. Další domácí publikací, kterou autor využíval je *Evropeizace zájmů* Petra Fialy a kol. Kniha byla pro tuto práci přínosem hlavně z metodologického a operacionalizačního hlediska. Nabízí rovněž kvalitní náhled do konceptualizace pojmu evropeizace a studia teoretického uchopení studovaného tématu v příspěvku Víta Hlouška a Markéty Pitrové. I přes to, že se dílo věnuje jiným směrům z hlediska *policy*, metodologické postupy expertů publikujících v této monografii, jsou inspirací i pro tuto práci. Hlavní zaměření publikace je ve sféře *politics*, a to je pro tuto práci méně podstatné. Publikace je výsledkem konference a odpovídá výzkumu české politologické obce, která se z hlediska studia evropeizace řadí do tzv. druhé generace. Protože se práce věnuje

evropeizaci konkrétní politiky, považuje autor za vhodné zařadit do spektra zdrojů rovněž díla z prostředí právní vědy. Autor práce využil sborníku pojmenovaného *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky*, který editovala JUDr. Věra Jirásková, CSc. vydaného Právnickou fakultou Univerzity Karlovy v Praze. Publikace nejen, že nabízí pohled právníka na koncept evropeizace v části Jindřišky Syllové, ale v příspěvku Marka Antoše se věnuje i volebnímu právu cizinců žijících na území České republiky, tedy tématu relevantnímu studované látce v předkládané práci.

Teoretická část dále vychází hlavně z děl zahraničních autorů, zejména britských. Velmi vhodným zdrojem se z tohoto pohledu jeví tzv. *Queen's Papers on Europeanisation*, které vydává a publikuje rovněž on-line Queen's University of Belfast. Autor uvedený zdroj vnímá jako nejhodnotnější studnici informací zabývající se studiem evropeizace. Vydavatelé *Queen's Papers on Europeanisation* tvrdí, že studie mají za cíl přispívat k teoretickému rozvoji a empirickému výzkumu evropeizace tím, že prochází skrz vědeckými disciplínami a podněcuje diskuzi různých perspektiv na látku. Autor práce se plně ztotožňuje s jejich vysvětlením. Jsou zde k nalezení práce velkých jmen studia evropeizace, jako jsou Ian Bache, Michael Keating, Claudio Radaelli nebo Tanja Börzel. Zdroj je součástí ERPA.² Ten obsahuje rakouskou databázi *European Integration Online Papers*. Ta je jedinečná svým systémem zajištění akademické kredibility, kdy je každá studie anonymně hodnocena na základě dvou až tří editorem náhodně vybraných svědectví. V této databázi zastupuje českou vědeckou obec Markéta Pitrová. Pro potřeby této práce se jako nejvhodnější jeví dvě analýzy z databáze a to *Negative and Positive Integration in European Immigration Policies* od Maartena Vinka a *L'Europeanisation ou l'emergence d'un nouveau «champ politique»: le cas de la politique de l'immigration* od Adriana Favella, sociologa z pařížské SciencesPo.³ Oba dokumenty představují hloubkovou analýzu institucionálního nastavení, zhodnocení evropeizačních vlivů a požadavků týkajících se intencí EU vstříc členskými zemím. Jejich velkou nevýhodou je však jejich stáří z přelomu tisíciletí, které sice zohledňuje přípravný proces k přijetí ČR do EU, ale není relevantní ke studiu chování ČR po roce 2004, kdy se stala členem. Díky své informační hodnotě však jsou obě studie hodnotnou součástí zdrojového fondu předkládané práce. Lépe na situaci posledních let reaguje sborník editorů Thomase Faista a Andrease Etteho nazvaný *The Europeanization of National Policies and Politics of*

² ERPA = European research papers archive.

³ V angličtině vydáno jako „The Europeanisation of Immigration Politics“.

Immigration: Between Autonomy and the European Union z roku 2007. Publikace autorovi pomohla porozumět teoretické konceptualizaci pojmů spojených s migrační a azylovou politikou a její periodizaci v kapitole *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts* jejíž autory jsou samotní editoři díla.

Autor práce se rovněž věnuje teoretickému hledisku tvorby migračních a azylových koncepcí. Tento přístup se v literatuře objevuje velmi sporadicky a v rámci domácího akademického diskurzu se s ním autor předkládané práce nesetkal. I zahraniční autoři přiznávají, že teorie migrace v evropském prostředí není zcela vyspělá vzhledem k nedostatku veřejně dostupných informací a možností srovnání mezi jednotlivými členskými státy EU (Angenendt 1999: 3). I tomuto má tato práce napomoci. Velmi užitečná se ukázala být publikace Andrey Baršové a Pavla Barši nazvaná *Přistěhovalectví a liberální stát: Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Baršová s Baršou se teorii migrace v knize věnují, avšak z úhlu pohledu, který autor nepovažuje pro tuto práci za relevantní. Předkládané teoretické přístupy hodnotí předpoklady pro vznik migrace, nikoli však impulsy a faktory tvorby migračních a azylových politik. Na druhé straně se jedná o jedinou domácí publikaci, která se zabývá analýzou trendů migrační politiky v Evropě a u nás. Výzvy k tvorbě migrační a azylové politiky jsou předmětem výzkumu Agnieszky Zogata-Kusz, jejíž článek *Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics* vyšel v roce 2012 v publikaci *Contemporary European Studies*, kterou vydává Univerzita Palackého. Kromě toho, že článek nabízí kvalitní teoretický přehled použitelný pro další výzkum, jedná se o nově vydaný zdroj, což je pro autora velmi cenné, vzhledem k dynamickému charakteru tématu předkládané práce.

Z faktického hlediska se jako neocenitelné ukázalo být dílo Dušana Drbohlava a kol. nazvané *Migrace a (i)migranti v Česku* z roku 2010. Publikace je velmi aktuálním a kvalitním zdrojem analyzujícím statistická data vůči teorii a zejména dvacetileté zkušenosti s migrační politikou v ČR. Jako jedno z mála českých děl politiku hodnotí a nabízí kritický pohled, stejně jako obsahuje analýzu trendu tvorby migrační a azylové politiky během ekonomické krize. Je tedy výbornou alternativou ke knize manželů Baršových *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku* z roku 2005, která se migrační politikou zabývá spíše z etnografického hlediska, než z legislativně-právního pohledu.

Geografické a časové vymezení práce

Předkládaná práce je ze zeměpisného hlediska zasazena na území Evropské unie při studiu evropských koncepcí, teorie evropeizace a periodizace tvorby migračních politik. A to i přesto, že se zaměřuje na studium tvorby české migrační a azylové politiky. Autor si totiž uvědomuje transnacionální přesah teorií, kterých k hodnocení politik využívá. Dalším důvodem, proč se rozhodl rozšířit geografické vymezení na celou EU je fakt, že velké množství přístupů, které jsou používány dodnes, bylo tvořeno ještě před tím, než se studium evropeizace českého případu stalo vůbec relevantním. První koncepce vznikaly již v době, kdy se Česká republika neřadila k liberálně demokratickým státům tak, jak je tomu dnes. Tomu odpovídá i časové vymezení práce. Autor práce vychází z teoretických přístupů pocházejících ze 70. let 20. století. S důrazem na vývoj migrační a azylové koncepce v 90. letech, přechází do prvního desetiletí 21. století. Evropeizační vlivy působily na ČR již v období její přípravy na vstup do EU, ale nabraly na intenzitě až po roce 2004, kdy se země stala součástí EU. ČR získala možnost přístupy nejen adoptovat, ale rovněž i spoluvytvářet.

1. Koncept policy analysis

Analýza *policy* je založena na trojdimenzionálním pojetí politiky, které založil Charles Linblom. Politické prostředí lze podle něj rozdělit na tři části: *polity*, *policy* a *politics*. Každá z nich zahrnuje jiný z velkého množství politických aspektů společnosti s tím, že se mohou vzájemně překrývat. *Polity* zahrnuje institucionální nastavení systému, jeho strukturu a hranice. Do této sféry patří právní řád, ústava a jiné normativní prvky. *Policy* se zabývá obsahem politiky a zkoumá, z jakého ideového rámce vychází. Politiky ve smyslu *policies* jsou nástrojem nutným k aplikaci zákonů, kterými je společnost spravována. *Politics* studuje způsob, jakým političtí představitelé docházejí k tvorbě *policy* uvnitř *polity*. Popisuje vzájemné interakce mezi jednotlivými aktéry systému (Brusenbauch Meislová 2011: 28).

Veřejná politika (public policy), do které migrační a azylová politika bezesporu patří, je „*souhrn činností vlády přímo nebo nepřímo působících na občany, operující na třech úrovních: politická rozhodnutí, produkty politiky a důsledky politiky*“ (Peters citován in Potůček a kol. 2005: 9). Tato definice umožňuje použití *policy analysis* v rámci této práce v souladu s definicí Williama N. Dunna, který tvrdí, že „*policy analysis je aplikovanou sociálněvědní disciplínou, která užívá multidisciplinárních metod zkoumání a zdůvodňování k produkci a zpracování politicky relevantních informací použitelných v příslušných politických rámcích k řešení problémů veřejné politiky*“ (Dunn citován in Potůček a kol. 2005: 9).

2. Teoretické ukotvení evropeizace

Evropeizace je z teoretického hlediska nahlížena z mnoha možných úhlů a perspektiv. V současné době rozeznáváme dvě školy akademiků, kteří se evropeizací zabývají s tím, že můžeme tvrdit, že jedna předcházela druhé. V literatuře se můžeme setkat i s označením první a druhé generace badatelů. Ian Bache tvrdí, že hlavním rozdílem mezi nimi je, že pro první generaci je typický přístup *top-down*. Vysvětlují ho silným adaptačním tlakem na členské státy v přejímání společných institucí (Bache 2003: 6). Andreas Ette a Thomas Faist souhlasí, že filozofie evropských institucí byla určující pro první vlnu výzkumu evropeizace. Na téma však nahlízejí jinak, a to že chod evropských institucí byl určován především konsenzem mezi jednotlivými státy. Až od začátku 90. let se do akademické diskuze dostávají nestátní aktéři evropeizace a začínáme hovořit o tzv. druhé generaci. Interakce mezi rovinou EU a státem již není vnímána jako jednosměrná cesta, nýbrž jako dialog, či obchod. Do negociačního procesu navíc vstupuje i nevládní sféra a zájmy soukromých firem. Druhá generace toto bere v potaz a od té doby sledujeme nárůst zájmu o studium evropeizace *bottom-up* (Bache 2003: 6, Faist a Ette 2007: 3–4).

S pojmem evropeizace se poprvé setkáváme v období 80. a 90. let. Zvýšená pozornost mu je však věnována až od roku 1999. (Featherstone citován in Dančák, Fiala, Hloušek 2005). Koncept evropeizace má mnoho různých podob a je možné k němu přistupovat z různých stran.⁴ Na evropeizaci můžeme nahlížet z historického hlediska, kdy dochází k identifikaci evropské populace s národním státem a geografickým umístěním na konci 18. století. Dochází k propojení etnických a jazykových skupin a teritoria. Evropané začínají vytvářet prvky sjednocených politických struktur. Nemůžeme ještě však hovořit o pěstování vědomí o politické jednotě (Dančák, Fiala, Hloušek 2005). Proces evropeizace je tak, jak jej studujeme nyní, důsledkem situace, která nastala po první a následně pro druhé světové válce. Evropa byla rozdělena v rámci bipolárního systému do sféry vlivu světových mocností. Zatímco západní Evropa procházela procesem amerikanizace, východní část kontinentu prodělávala sovětizaci. Po rozsáhlých společenských změnách na konci 80. let došlo k ústupu zmíněných vlivů

⁴ Viz tabulka č.1.

a jejich místo zaujmul proces evropeizace. Ten pak sledujeme jako jeden z doprovodných jevů evropské integrace (Borneman, Fowler citováni in Dančák, Fiala, Hloušek 2005).⁵

Michael Keating nahlíží na evropeizaci jako na případ globalizace. Podle něj „procesy jako je evropská integrace proměňují po staletí se utvářející vztah mezi moderní společností, moderním národem, moderním státem a demokratickou politikou a že příklad evropské integrace poukazuje na nově se tvořící víceúrovňové modely „plurinacionální“ demokracie“ (Hloušek 2004: 95).⁶ Tento proces může být známkou krize státu a jeho schopnosti plnit svou roli. Ta pak nachází substitut v podobě nadnárodní entity skrz evropeizační proces.

Tabulka č. 1: Roviny evropeizace a jejich charakteristika

Rovina	Základní charakteristika
Historická	Pronikání Evropanů do zahraničí
Mezinárodní	Nová definice role Evropy v současném mezinárodním prostředí
Osobní	Vytváření a přijímání evropské identity
Mezinárodního systému	Omezování role státu a nové úrovně demokratického rozhodování ve vnitřní politice i mezinárodních vztazích
Tranzitologická	Demokratické instituce a procesy v transformujících se zemích střední a jihovýchodní Evropy napodobují instituce a procesy demokratických zemí západní Evropy.
Evropská unie	Vytváření nového „evropského“ politického systému
Členských států	Přizpůsobování se vnitrostátní <i>polity</i> , <i>politics</i> a <i>policy</i> změnám, které diktuje Evropská unie
Legislativní	Přejímání právních norem Evropské unie – <i>acquis communautaire</i>
Ekonomická	Ekonomické dopady existence jednotného trhu v zemích EU

Zdroj: Dančák, Fiala, Hloušek 2005. (upraveno autorem)

⁵ V tomto bodě je důležité podotknout, že některé nečlenské státy EU mohou být často ovlivněny procesem evropeizace více, než její členové (srov. Případu Velké Británie a Norska).

⁶ Plurinacionalita je soužití dvou a více jasně určených národů uvnitř jiného státního celku. Je příbuzná multinacionalitě. Narozdíl od ní však bere v potaz vnímání příslušníka národa na různých úrovních různě (Keating 2002: 3–4)

Christoph Knill upozorňuje na fakt, že výkladů teorie evropeizace je téměř tolik jako samotných autorů. Knill sám rozděluje teoretiky do několika skupin podle způsobu přístupu k tématu. První skupinu popisuje jako ty, kteří koncept evropeizace považují téměř za totéž co je samotná evropská integrace, tedy „vývoj a vznik institucí, vládních struktur a politik na nadnárodní úrovni“. Do druhé skupiny zahrnuje akademiky, kteří vidí evropeizaci jako roli EU rozšiřovat a spravovat politické trendy horizontálně napříč členskými státy. Třetí způsob, jakým lze chápat evropeizaci, je podle Knilla úzce spojen s *top-down* přístupem. Zaměřuje se exkluzivně na důsledky rozhodnutí učiněných na úrovni EU uvnitř členských států. Poslední skupina využívá konceptu evropeizace pro vysvětlení všech jevů pozorovatelných jak na domácí úrovni, tak na nadnárodní úrovni (Knill 2008: 73–74).

Podle Tanjy Börzel a Thomase Risseho dochází k evropeizaci pouze za předpokladu, existuje-li nesoulad v oblasti *polity, politics nebo policy* mezi evropskou a domácí úrovní. Tento nesoulad nazývají slovem *misfit*.⁷ Tento jev pak vytváří tlak na adaptaci, který má za následek odpověď v podobě změny (Börzel, Risse citování in Dančák, Fiala, Hloušek 2005). Tyto *misfits* pak dále Börzel dělí na druhy podle toho jakým způsobem pak evropeizační působení dosáhne svého cíle, tedy podle umístění nesouladu. Prvním druhem je *policy misfit* mezi evropským pravidlem nebo regulací na straně jedné a domácí *policy* na straně druhé. Znamená to, že konkrétní politika členské země není harmonizována s cíli na evropské úrovni. Toto se může týkat například národního politického směřování, národních regulačních mechanismů a nástrojů implementovaných k uskutečnění daného politického cíle apod. Nesoulad tedy agreguje pozornost na evropské úrovni a vytváří tlak na domácí hráče, kteří daný *misfit* přizpůsobují. Vzniklá změna má však často za následek obcházení evropské právní normy na národní úrovni.

Druhý typ nesouladu je *institutional misfit*, který vytváří konflikt mezi mírou pravomocí, které EU dává národním vládám vůči ostatním domácím hráčům a charakterem distribuce moci na národní úrovni z hlediska struktury státu a míry decentralizace. Německý systém se vyznačuje vyšší shodou svého vlastního institucionálního nastavení s evropským, a to mu umožnilo hrát vedoucí roli v určování směru dalšího vývoje na nadnárodní úrovni, to však omezuje evropeizační potenciál

⁷ Ač je tento výraz českým překladem anglického slova nesoulad, v domácím akademickém prostředí natolik zdomácněl, že se jej autor rovněž rozhodl využívat defaultně.

směrem dolů zpět k nastavení v Německu, protože dochází k omezení významu *misfits* v systému. (Börzel 2003).

V badatelském prostředí střední a východní Evropy je nejběžnějším výkladem pojmu evropeizace stav blízce související spíše s evropskou integrací a tím „*jak tento kompletní proces ovlivňuje různé politiky ve státech, které jsou v nějakém vztahu k tomuto procesu a /nebo se týká utváření nové evropské politické struktury*“. Typově by se dala evropeizace v tomto regionu zařadit jako *tranzitologická*, tedy taková, která bude přijímat již existující šablony (Dančák, Fiala, Hloušek 2005).

3. Teoretický pohled na migrační a azylovou politiku

3.1. Faktory ovlivňující tvorbu migrační a azylové politiky

Teorie migrační a azylové politiky patří k oblastem, které nepatří mezi nejfrequentednější z hlediska akademického výzkumu. Oblast střední a východní Evropy je badatelsky pokryta velmi zle. Velmi cenným přínosem je tedy práce Agnieszky Zogata-Kuszové, která shrnuje několik proměnných podílejících se na tvorbě migrační a azylové politiky s přihlédnutím na geografický region, do kterého patří i Česká republika. Sama je studuje z hlediska dvou přístupů. První skupina je založená na působení faktoru (*factor-based approaches*). Mezi ty patří ekonomické zájmy, faktor národní identity, přístup k zahraniční a bezpečnostní politice, globalizaci a lidským právům. Druhý přístup je založen na zájmech státu, státních i nestátních institucí, zájmových skupin, mezinárodních aktérů a dalších stakeholderů.

Ekonomický faktor nahlíží na migrační politiku jako na „*střet různých skupin s různými ekonomickými zájmy*“ (Money citován in Zogata-Kusz 2012: 7). Zejména v marxistickém a neo-marxistickém akademickém diskurzu 70. let 20. století hrál tento faktor vedoucí roli při studiu významu migračních politik. Marxisté vnímají migraci jako negativní element, který podkopává soudržnost jednotné dělnické třídy. Kapitalističtí průmyslníci využívají levnějších přistěhovalců na manuální zaměstnání a kvůli tomu se méně občanů identifikuje s dělnickou třídou (Gorz citován in Zogata-Kusz 2012: 7). Další ekonomické teorie předpokládají pozitivní korelaci mezi ekonomickou prosperitou státu a mírou uvolnění imigračních norem a překážek. Zabývají se vztahem zaměstnavatelů a odborů k migrační politice. Zatímco zaměstnavatelé migraci vítají, jelikož je pro ně zdrojem levné pracovní síly, odbory se k ní staví zdrženlivěji, protože jejich cílem je ochrana domácích pracovníků (Zogata-Kusz 2012: 7–8, srov. Brochmann 1999: 315).

Občané státu jsou obecně velmi obezřetní vůči změnám, které by mohly proměnit chápání reality společnosti jiným směrem, než jsou zvyklí. Z této premisy vychází faktor národní identity. Každá společnost disponuje jedinečným hodnotovým rámcem. Autoři prosazující význam národní identity jako faktoru nejvíce ovlivňujícím migrační a azylovou politiku věří, že přistěhovalci si do hostitelské země berou vlastní hodnotový rámec, kterým jsou schopni nabourat tamní zavedenou tradici. To vyvolává strach ze změny v tradičním obyvatelstvu, kterému následuje konflikt. Střet pak ústí v příslušnou

podobu politiky (Bhgwati citován in Zogata-Kusz 2012: 8–9). Zejména v zemích s historií tradičního osídlení tento faktor hraje významnější roli, než například ve státech s tradicí přistěhovalectví, jako jsou například USA nebo Izrael.

Myron Weiner v roce 1985 poprvé označil faktor zahraniční politiky jako zásadního hybatele koncepcí migračních a azylových politik. Nachází tři pravidla, proč je to možné. Zaprvé tvrdí, že způsob jakým státy přistupují ke své zahraniční politice, ovlivňuje jejich migrační politiku. Druhé pravidlo říká, že podoba pravidel ošetřujících vstup cizích státních příslušníků na území hostitelského státu je závislá na úrovni diplomatických vztahů se zemí původu přistěhovalce. Ve třetím pravidle Weiner vyslovil tezi, že přistěhovalci ovlivňují vnitrostátní politiku země původu i cílového státu. Realistický pohled na teorii mezinárodních vztahů dává do popředí pozornosti mezistátní konflikt. To implikuje, že bezpečnost a ochrana suverenity bude na vrcholu zájmu realistů. Weiner tvrdí, že imigrace je zdrojem destabilizace a nese sebou nebezpečí pro kulturu a ekonomiku země. Podobně na migraci nahlíží i Ole Wæver, Didier Bingo, George Borjas nebo Anastassia Tsoukala (Zogata-Kusz 2012: 11). Bezpečnost je nejdůležitějším aspektem z hlediska realistického pojetí zahraniční politiky.

Oproti tomu liberálové vnímají faktor zahraniční politiky odlišně. Nevidí v cizím státu nepřítele, nýbrž příležitost ke spolupráci. Zatímco realisté považují stát za dominantního aktéra při tvorbě migrační politiky, pro liberály je stát pouze jedním z mnoha hráčů. Podle liberálů tvoří státy otevřenější koncepce migračních a azylových politik, pokud mají nad sebou nadnárodní entitu, která napomáhá s organizací spolupráce a řešením případných problémů. Jejich názor na migraci je kladný a podporují vznik nadnárodních těles zapojujících se do organizace migrace na supranacionální úrovni, jako je například EU. Celý systém tak podle nich povede ke globalizaci.

Globalizace je dalším z faktorů, který má na tvorbu migračních a azylových politik vliv. Tato premisa vychází z teze, že čím je stát více zapojený do mezinárodního prostředí, tím menší je jeho schopnost rozhodovat o svých politikách, aniž by musel brát ohled na aktéry nacházející se mimo jeho vlastní hranice. Saskia Sassen navíc tvrdí, že *„transnacionální procesy jsou natolik složité, že individuální stát není schopen se s nimi vypořádat sám“* (Sassen citována in Zogata-Kusz 2012: 12–13). Speciální postavení má z hlediska globalizace i lidskoprávní faktor. Zogata-Kusz jej vnímá jako samostatnou proměnnou v procesu tvorby migračních a azylových politik. Státy, které se považují za

liberální demokracie, mohou za určitých podmínek upřednostnit lidskoprávní stránku nad jinými faktory tvořícími migrační a azylové politiky. Stalo se tomu tak například v 70. letech 20. století, kdy mnoho států západní Evropy evaluovalo přístup k ekonomické migraci té doby. Ač by pro ně bylo smysluplnější zavádět přísnější pravidla pro přistěhovalce ze zemí východního bloku, z hlediska lidských práv zanechaly benevolentní pravidla. Přísnější migrační a azylová politika by mohla uškodit jejich pověsti založené na prosazování liberálně demokratických hodnot (Hollifield citován in Zogata-Kusz 2012: 9).

Zmíněné přístupy mají kořeny v tradici západoevropského typu zemí s tradičním způsobem osidlování. Autor práce je nemůže považovat za všeobecné aplikovatelné. Poskytují však nejvhodnější možný teoretický základ použitelný z hlediska evropeizace, kterému se autor věnuje v následující kapitole (Weiner citován in Zogata-Kusz 2012: 10).

3.2. Intervenující faktory z hlediska evropeizace

Integrace každé z evropských politik vykazuje specifické znaky, které vychází z podoby tvorby dané politiky na supranacionální úrovni. Migrační a azylová politika je z tohoto úhlu pohledu poměrně komplikovaná oblast. Prvním důvodem, proč tomu tak je, jsou důsledky jejích změn na další odvětví společnosti, jako jsou například pracovní trh nebo sociální systém. I tyto jmenované oblasti jsou samy spojenými nádobami. Příliv levnější pracovní síly ze zahraničí může ovlivnit nabídku volných pracovních a konsektivně i způsob jakým je pečováno o občany ze strany státu. Z integračního hlediska pak při hodnocení důsledků budoucího nastavení společné migrační a azylové politiky nastává konflikt mezi integrovaným pracovním trhem a sociální politikou, která stále zůstává zejména v pravomoci národních orgánů. Tento fakt pak komplikuje integrační snahy migrační a azylové politiky.

To vede k tomu, že se elity uchylují k rozhodování o záležitostech migrační politiky v duchu prosazování politicko-strategického aspektu tématu. K nadnárodní dimenzi rozhodování se obracejí za účelem prosazení politiky takovým způsobem, který minimálně zahrne institucionalizaci politiky do národního rámce, případně do procesu vstupuje koncept *metodologického nacionalismu* (Wimmer, Glick Schiller citováni in

Geddes 2007: 55).⁸ Stejně tak dochází k nevyrovnané míře evropeizace mezi státy, které jsou primárně exponované migraci (státy tvořící vnější hranici EU) a státy se sekundárním vystavením migraci (státy netvořící vnější hranici EU). Případy z minulosti napovídají, že čím méně vyvinutá jsou pravidla domácí např. imigrační politiky, tím efektivnější je tlak EU na jejich podobu. Jako příklad je možné považovat Španělsko z konce 80. a začátku 90. let 20. století. Iniciativa tvorby imigrační politiky v té době vycházela výhradně z členství v EU (Cornelius citován in Geddes 2007: 62)

Andrew Geddes identifikuje tři typy hranic, které tvoří intervenující proměnné faktory, na které je nutné brát ohled při hodnocení procesu interakce nadnárodního rámce migrační a azylové politiky s domácí úrovní (Geddes 2007: 58–60):

1. Prvním typem jsou *teritoriální hranice*. V těchto bodech přestává být migrace abstraktním pojmem, nýbrž nabírá podobu konkrétního jevu, kterému jsou zasvěcení aktéři přímo vystaveni. Státní hranice je určující pro zhodnocení rozdílu míry evropeizace migrační a azylové politiky, protože „*státy, které jsou cílovou zemí migrace, vytvářejí tlak na přísnější kontrolu ve státech, které jsou zemí původu nebo tranzitní zemí migrantů. Rovněž je patrná snaha o zapojení nestátních aktérů*“ (Guild a Guiraudon, Lahav citováni in Geddes 2007: 58). Zmíněné je aplikovatelné jak na členské státy, tak i mimo EU. To se projevuje v přístupu k zemím sdílejícím hranici s EU, například v Evropské politice sousedství.
2. Druhým typem jsou *organizační hranice*. Geddes jejich váhu srovnává s hranicemi teritoria. Organizační hranice jsou body, kde se rozhoduje o záležitostech pracovního trhu, důchodů, sociální podpory a nastavení státního občanství. Některé z hranic jmenovaných oblastí jsou striktně vnitrostátní, jiné naopak hranice překračují.
3. Třetím typem jsou *konceptní hranice*. Ty souvisí s identitou migrujícího jedince, jeho vnímáním občanství, tradic a příslušenstvím k určité skupině. Tyto konceptní hranice mohou posílit teritoriální a organizační hranice. Konceptní hranice se

⁸ Metodologický nacionalismus je termín zavedený Andreasem Wimmerem and Ninou Glick Schillerovou. Popisuje způsob, z jakého v sociálních vědách vycházíme při tvorbě trans-nacionálních politik. Národní stát je zdrojem soustředění při pokládání základního kamene nadnárodní struktury. Při sběru dat, konceptualizaci politiky a její implementaci však stát ze své pozice *sub* jednotky nemůže zachytit v plně šíři všechny trans-nacionální intervenující proměnné, které při tvorbě nadnárodní politiky musí být brány v potaz.

může například projevit ve sporu o tom, kdo si zaslouží využívat výhod státní sociální podpory *versus* právní nárok na jejich využívání.

Rozšíření EU o deset nových členských států v roce 2004 přivedlo do EU země, které již byly vystaveny silnému evropeizačnímu tlaku v podobě *Kodaňských kritérií* z roku 1993. Jejich splnění je podmínkou připravenosti kandidátské země ke vstupu do EU. V oblasti migrační a azylové politiky je pozorovatelný důraz na tzv. nechtěné formy migrace. Je věnována zvýšená pozornost ochraně hranic a to především v případě států, které jsou vnímány jako cíl migrace, či jako slabší články a o kterých panuje přesvědčení, že by z nějakého důvodu neobstály při ochraně hranice samy. Geddes v této souvislosti rozlišuje dva styly politiky, které staví proti sobě. Klasický *top-down* proces *evropeizace politiky* srovnává se stylem, který by se dal spíše charakterizovat jako *politiku evropeizace*. Státy využívají evropeizace k prosazení vlastních národních cílů v místech mimo své vlastní teritorium za předpokladu, že k tomu mají nástroj – v tomto případě jím má být EU. Rozhodování v Radě je zaměřeno na potírání „nechtěné“ migrace vytvářením většího tlaku na exponované státy v zájmu ochrany vlastních národních cílů (Geddes 2002, Geddes 2007: 55, 62–63).

3.3. Konceptualizace migrační a azylové politiky

Na migrační a azylovou politiku je možné nahlížet z několika úhlů pohledu. Drbohlav ji charakterizuje jako soubor zákonů, nařízení a praktik týkajících se pohybu mezinárodních migrantů přes státní hranice a jejich pobytu na území cílové země (Drbohlav 2010: 69). Z jeho definice je evidentní, že je nutné rozlišovat vnější a vnitřní aspekt migrace. Ačkoli sám charakter tématu práce vybízí k jeho posuzování ve striktně vnější rovině, je nežádoucí, aby byl jeho vnitřní aspekt brán na lehkou váhu. Je důležité mít na paměti, že se stále jedná o politiku se silným vlivem jednotlivých členských států Unie. Na tyto dvě části je pak vhodné nahlížet ze dvou stran podle způsobu jejich působení na společnost. Dají se rozdělit na pozitivní a negativní. Úkolem migrační politiky je zacílení negativních témat spojených s nelegálními formami migrace a problémy plynoucími z nich. Ty zahrnují obchod s bílým masem, nucené práce nebo převaděčství. Společný postup v migrační politice by měl tato negativa omezit, případně eliminovat a podporovat pozitivní aspekty migrace. Migrační politika na evropské úrovni rozvíjí svou činnost v několika důležitých oblastech života společnosti a státu.

Prvním z nich je koordinace a organizace legální migrace. Při ní je nutné brát potaz na ekonomické možnosti každého členského státu, stejně jako potřeby jeho pracovního trhu. Skýtá v sobě však potenciál zalepit díru na pracovním trhu nebo učinit kontinent atraktivním pro kvalifikovanou pracovní sílu ze třetích zemí. Druhým z nich je minimalizovat nelegální migraci pomocí efektivní kontroly vnějších hranic Unie s podporou evropské agentury FRONTEX.⁹ Tato podmnožina migrační politiky klade důraz na mezinárodně-politický vývoj mimo EU. Důkazem je například tzv. *Globální přístup k migraci*. Ten se zaměřuje na politické změny v regionech blízkých EU a skrz mezioborový dialog se snaží o reakci na ně. Je založen na podpoře těsné spolupráce s třetími zeměmi, odkud přistěhovalci pocházejí, ve spojení s již existujícími iniciativami. Mezi tyto iniciativy patří Evropská politika sousedství, regionální dialogy a partnerství Afrika-EU (Evropská komise 2011: 8–9). Třetím úkolem migrační politiky je organizace úspěšné integrace přistěhovalců do společnosti hostujícího státu. Kontrolu nad touto částí procesu mají doposud téměř výhradně členské státy samotné. I tak se EU snaží podporovat mezikulturní dialog, aby byla integrace co nejsnazší (srov. Evropská komise 2008)

Důležitou snahou je i zavedení společného azylového systému, jehož cílem má být harmonizace poskytování mezinárodní ochrany v Evropské unii. Cílem této iniciativy by mělo být „*potlačení zneužívání rozdílů mezi národními azylovými systémy a zajištění poskytování ochrany všem žadatelům v rámci EU*“ (České předsednictví EU 2009). Azylová politika je z hlediska evropeizace *policy* v ČR zajímavým tématem neboť vznikla v podstatě až v roce 1990 zákonem č. 489/1990 Sb. o uprchlících. ČR byla před tím zemí, která uprchlíky produkovala, spíše než přijímala (Honců, Kohutičová, Vystavělová 2007: 16). Vznikl zde tedy *misfit*, který bylo nutné zaplnit, a evropeizace byla přirozeně aplikovatelným konceptem přispívajícím k vytvoření nové právní úpravy.

3.4. Charakter politického rozhodování o studovaném tématu

Imigrační a azylová politika je považována za integrální součást suverénního státu zasahující řadu podmnožin moderní demokracie. Ty zahrnují právo na občanství, právo

⁹ Agentura FRONTEX vznikla v roce 2004 na základě nařízení Rady č. 2007/2004 z 26.10.2004. Úkolem agentury je koordinovat činnost členských států sousedících s nečlenskými zeměmi v oblasti řízení hranic připravuje pracovníky vnitřní pohraniční stráže a vypracovává standardy přípravy, provádí analýzu rizik a výzkum, napomáhá k přístupu k technickému vybavení nutného k efektivnější ochraně hranic v případě zvýšené potřeby, poskytuje podporu při organizaci společných návratových operací.

vyjádřit svůj hlas ve volbách a jiné. Způsob vedení imigrační politiky rovněž může ovlivnit způsob, jakým lidé přemýšlejí o vlastní národní identitě, etnické složení obyvatelstva, a tedy i distribuci politické moci ve státě spojenou s tvorbou politických *cleveges* apod. Evropa byla svědkem mnoha přistěhovaleckých vln po druhé světové válce. Každý z imigrantů, ať už to byl uprchlík toužící po životě v demokratické společnosti nebo člověk, hledající zlepšení vlastní ekonomické situace, vždy na něj bylo nahlíženo jako na hosta toho určitého státu, který byl jeho cílovou zemí. Ten si ponechal právo rozhodovat o tom, kdo se stane součástí jeho společnosti tím, že překročí jeho suverénní hranici (Favell 1998).

Domácí imigrační a azylová politika spadala tradičně do kompetencí ministrů vnitra. Jedná se o spojení represivních aspektů politiky, jako je ochrana hranic a následná kontrola osob vstoupivších do země, a tedy dohlížení na dodržování veřejného pořádku, se sociálními aspekty, tedy anti-diskriminační opatření a proces integrace cizince do společnosti. V rozhodovacím procesu musí být zohledněn mezinárodní rozměr procesu, protože aktéři vstupující do tohoto typu politiky jsou logicky umístěni i mimo vlastní stát. Mezinárodní spolupráce však byla spravována díky *ad hoc* skupinám, jejíž členové byli z řad ministerstev vnitra. Tyto skupiny byly až později institucionalizovány v podobě třetího pilíře „*Maastrichtského chrámu*“. Spolupracující síť byla uzavřena ostatním aktérům jako je Evropský parlament, Komise nebo evropský soud.

Podle Adriana Favella je tato šablona politické komunikace způsobem, jak posunout oblast migrační a azylové politiky k širší integraci, omezit přístup veřejnosti a tím i případné potíže ze strany elektorátu. Evropané obzvláště jsou k tématům dotýkajícím se suverenity státu a přístupu k cizincům velmi citliví. Rozhodování o migrační a azylové politice bylo ve znamení „*tichého konsensu elit v politických stranách, které byly toho názoru, že je zbytečné téma imigrace eskalovat v potencionální politickou štěpnou linii*“. Žádná evropská země nebyla svědkem toho, že by byla legislativa v oblasti migrační a azylové politiky prosazována zespodu, jako tomu bylo například ve Spojených státech amerických, kde si určité sociální skupiny vymohly skrz soustavný tlak nová pravidla. V Evropě menšiny rovněž prosazují své zájmy ale pouze v rámci systému, který již byl „před vytvořen“ elitami shora dolů (Favell 1998: 7).

3.5. Imigrační politika v měnícím se světě

Imigrační a azylová politika dospěla statutu celoevropského tématu až v průběhu několika posledních let. Přístup k pohybu a řízení lidského kapitálu se změnil nejen v EU, ale i v celém světě, působením globalizace. Snadnější přístup k informacím v zemích s nedemokratickým zřízením, stejně jako internacionalizace firem vyžadující specificky vyškolené pracovníky, spolu s mnoha jinými faktory vytvářejí tlak na státy, které musí najít cestu se s novými výzvami vyrovnat. Při bližším pohledu na historické cíle EU, které jsme schopni v současné době identifikovat, zjistíme, že posun v integraci migrační a azylové politiky byl nevyhnutelný. Za prvé to byly počátky tvorby společného trhu v 50. letech 20. století. Za druhé, vývoj 80. a 90. let 20. století a vytvoření vnitřního trhu. A nakonec vznik hospodářské a měnové unie v 90. letech nemohl uspět bez přesunu lidského kapitálu, a tudíž musí přirozeně narazit na citlivé téma migrace (Geddes 2007: 51). Tato ekonomická interdependence byla navíc posílena snahou evropských institucí o omezení státní suverenity svých členů a skrz princip subsidiarity vytvářet spíše rodinu regionálních jednotek, jejíž obyvatelé užívají nadnárodního občanství a práv (srov. Favell, Hansen 2002: 581–602).¹⁰

¹⁰ Tvrzení nevyjadřuje autorovu analýzu současné situace, nýbrž ilustraci ideálního trendu, jenž byl nastolen skrz opatření přijatá na evropské úrovni.

4. Periodizace migrační a azylové politiky v Evropě

4.1. Počátky

Vývoj postojů evropských aktérů z hlediska integrace evropských imigračních politik je možné shrnout do čtyř období (Faist a Ette 2007: 5–8, srov. Bendel 2007). Ta jsou obecně ohraničena důležitými smlouvami. První období vyznačující se minimálními zásahy do politiky je možné časově vymezit lety 1957 až 1986. Jakékoli pokusy ze strany Evropských společenství o zásahy do vnitrostátního řízení imigrační a azylové politiky byly členskými státy silně odmítány. Mimo evropské instituce se však státy dokázaly shodnout na spolupráci, což ilustruje vznik skupiny TREVI v 70. letech 20. století, která spolupracovala v oblasti vnitřní bezpečnosti.¹¹ V roce 1974 vypracovala EK na popud Rady dokument, ve kterém označuje situaci migrujících pracovníků v Evropě za jeden z nejpalčivějších problémů ES a volá po větší spolupráci (Evropská společenství 1974: 14–22). Nejdůležitějším aktem z tohoto období je podpis Schengenské dohody z roku 1985. Ta umožnila budování prostoru pro volný pohyb osob skrz členské sáty.

4.2. Od JEA po Maastrichtskou smlouvu

Druhé období počínající rokem 1986 a končící v roce 1993 je známé jako *neformální intergovernmentalismus*. Členské státy si začínají uvědomovat nutnost společného postupu v oblasti imigrační politiky. V roce 1986 vznikla *ad hoc* pracovní skupina zabývající se imigrační politikou, jejímž cílem bylo analyzovat bezpečnostní důsledky Jednotného evropského aktu. Tento dokument představuje nový Článek 8a, který zařazuje pohyb osob jako jeden ze čtyř artiklů volného trhu (JEA 1986). I přes to, že již v roce 1985 vydala Komise Bílou knihu, ve které doporučila těsnější spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitra s evropskými institucemi, zůstala spolupráce mezivládní. Členové pracovních skupin byli rekrutováni z řad národních ministerstev a výsledky jejich práce v podobě pracovních dokumentů byly poskytovány především obměňujícím se nastavením národních ministrů. Evropský parlament a do jisté míry i národní parlamenty tak neměli možnost rozhodovat o podobě spolupráce v plném kontextu.

¹¹ Zkratka TREVI znamená francouzské označení *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*.

4.3. Od Maastrichtské smlouvy po Amsterodamskou smlouvu

Třetí období datujeme od roku 1993 do 1999. Perioda znamenala posun k *formálnímu intergovernmentalismu* skrz Maastrichtskou smlouvu, která jasně vyjádřila, že spolupráce v oblasti imigrační politiky je důležitá pro budoucnost EU a spolupráce při jejím budování je společným zájmem všech členských států. Kvůli nastavení rozhodovacího procesu však celá oblast nadále zůstala mezivládní. Představitelé členských států EU se řešením záležitostí týkajících se imigrační a azylové politiky zabývali v rámci třetího pilíře, který zavedla Maastrichtská smlouva.¹² Na základě třetího pilíře pak vzniklo několik *ad hoc* dohod. Ty byly pak Amsterodamskou smlouvou integrovány do Smlouvy o Evropské unii. Spolupráce v rámci třetího pilíře byla v otázkách migrační a azylové politiky velmi neefektivní. Státy se velmi těžko dokázaly dohodnout jednomyslně a přijetí právních norem bylo tedy značně komplikované (Scheu Harald et al. 2010: 9).

4.4. Od Amsterodamské smlouvy po současnost

V současné době se nacházíme uvnitř čtvrtého období, které započala Amsterodamská smlouva přijatá v roce 1999. Ve stejném roce se na summitu Evropské rady shodli zástupci členských států na Tamperském programu, který představil pětiletý akční plán představující významný pokrok v tvorbě společné imigrační politiky. Program je považován za úspěšný, ač nedošlo k naplnění všech vytyčených cílů kvůli charakteru mezivládního stylu hlasování v Radě. Proto ne vždy byla přijata všechna opatření, zejména ta, která jsou doménou státu a jeho suverenity (Fais a Ette 2007: 6). Program však rovněž znamenal pokrok v oblasti imigrační a azylové politiky ve vztahu k budoucímu rozšíření EU o nové členské státy. Jak Amsterodamská smlouva, tak i Tamperský program znamenali zejména právní základ a nastavení nového politického kurzu migrační politiky. Jejich charakter spočívá ve zvýšeném zájmu o prvek bezpečnosti a orientaci na „*unwanted migration*“ (Geddes 2007: 52). To znamená i větší důraz na azylovou politiku. Pro tuto odnož je velmi důležitá Dublinská úmluva z roku 1997, která znemožňuje podání žádosti o azyl ve více než jednom členském státě. V roce 2003 na ni pak staví tzv. Nařízení Dublin II, které stanovuje kritéria a mechanismy pro určení státu

¹² Maastrichtská smlouva přeměnila Evropské společenství v Evropskou unii. V rámci nové organizační struktury byly pole působnosti rozděleny do tří pilířů: první pilíř označoval primární a sekundární právo EU, druhý pilíř společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí pilíř pak spolupráci v oblasti vnitřní bezpečnosti a justice.

zodpovědného za posouzení žádosti o azyl žadatele. Dublin II nahradil předchozí Dublinskou úmluvu a stal se součástí tzv. Dublinského systému (Geddes 2007: 53, MVČR).¹³ V roce 1999 vytvořil předseda Evropské komise Romano Prodi nové Generální ředitelství pro Spravedlnost a vnitřní věci, do jehož oblasti zájmu imigrační a azylová politika patří. K dalšímu posunu došlo v roce 2005, kdy Rada umožnila hlasování o všech záležitostech příbuzných imigrační politice kvalifikovanou většinou. Imigrační politika je rovněž spolurozhodována Evropským parlamentem. Marie Henry toto označuje za známky supranacionálního charakteru rozhodování, leč upozorňuje na poslední vývoj z let 2010–2011, který znamená posun ke xenofobním náladám na evropském kontinentu, které tlumí optimistický pohled na trend nadnárodního stylu diskuze (Henry 2011: 9). V roce 2009 došlo ke schválení Stockholmského programu Evropskou radou. V bodě 31 vyzývá k „*odpovědnosti, solidaritě a partnerství států EU v oblastech migrace azylu*“. Klade důraz na prevenci a boj proti nelegální migraci zejména na jižní hranici EU (Scheu Harald et al. 2010: 10).

¹³ Nařízení Dublin II je Nařízením Rady (ES) č. 343/2003. Více k Dublinskému systému viz web MVČR: Dublinský systém dostupný z <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx> (21.4.2012)

5. Česká republika

5.1. Charakteristika české migrační a azylové politiky

Česká migrační politika prošla od svého osamostatnění řadou od sebe odlišitelných období. Jejich vývoj byl závislý na ekonomické situaci, mezinárodně-politickému zařazení ČR v Evropě a ve světě a již méně na politické reprezentaci, která vládla. Migrační politika nebyla nikdy ústředním tématem politického boje. Díky tomu si udržela jistou kontinuitu spočívající v dlouhotrvajícím vlivu úředníků Ministerstva vnitra na její chod. Pozitiva s tím spojená jsou vyvažována negativy způsobenými jistou setrvačností stylu provádění migrační politiky v letech před změnou režimu v roce 1989 (Kušniráková, Čížinský 2011: 512–513). Ve snaze oddělit od sebe jednotlivá období migrační politiky polistopadového státu se autoři často řídí rozlišením mezi liberálním a restriktivním pojetím politiky. Dnes již obecně přijímaná periodizace vychází z myšlenek manželů Baršových (Baršová, Barša 2005). Na nich pak staví i jiní autoři a nachází shodu v následujícím rozdělení (srov. Kušniráková, Čížinský 2011).

1. Liberální období (1990–1996) – Nahrazují se staré struktury novými, neexistuje integrační politika a migrační politika stojí mimo zájem tehdejších vlád.
2. Restriktivní období (1996–1999) – Změna socioekonomické situace, narůstající počet cizinců a kandidatura ČR na člena EU vedou k položení základů institucionalizace problematiky a přijetí cizineckého zákona.
3. Konsolidační období (2000–2004) – Rozvoj institucionalizace, období konvergence českého a unijního práva a mobilizace občanské společnosti.
4. Neoliberální období (2005–2007) – Charakteristické dovozem méně kvalifikované pracovní síly díky nízké nezaměstnanosti, nedostatku pracovních sil a ekonomickému růstu.
5. Neorestriktivní období (2008 – současnost) – Vláda ve světle hospodářské recese prosazuje snahu redukovat počty cizinců na svém území. Argumentuje nelehkou situací vlastních občanů a zvyšujícím se podílu cizinců na kriminální činnosti.

Charakter posledních dvou desetiletí tvorby migrační politiky se dá označit jako koncepční až v posledních několika letech. Období začalo přijetím zákona o pobytu cizinců z roku 1992, který nastavil velmi liberální podmínky týkající se pobytu cizinců

v ČR, nicméně prakticky znemožňoval jejich trvalé usazení a naturalizaci.¹⁴ Kvůli přípravě na vstup do EU dochází k prvnímu zpřesňování a zpřísnění legislativního rámce až v letech od roku 1993 do roku 1998. Byla přijata novelizace 190/1994 Sb., která upravuje režim vstupu cizinců do země a umožňuje širší škálu kontrolních opatření, jako například finanční audit. Další novelizace 150/1996 Sb. směřuje svou pozornost zejména na upřesnění pravidel týkajících se dokladů. Na zákon 123/1992 Sb. dále reagují dva nálezy Ústavního soudu a to 159/1998 Sb. a 160/1998 Sb. Oba dva ruší články spojené s vyhoštěním a zákazem pobytu na území ČR. Klíčovým momentem je přijetí zákona č. 326/1999 Sb., o kterém se autor zmiňuje níže (Ministerstvo vnitra České republiky 2013, Drbohlav 2010).

5.2. Česká migrační politika z hlediska evropeizace

Z hlediska evropeizace migrační a azylové politiky je nutné nahlédnout k samotným počátkům demokracie v ČR po roce 1989. Zásadní událostí je uzavření asociačních dohod mezi EU a ČR z roku 1991. Z hlediska migrační politiky je důležitý dodatek o volném pohybu osob, který klade důraz a je vázán na občanství. Dohody jsou současnými odborníky hodnoceny jako poměrně tvrdé ve srovnání s opatřeními zavedenými vůči Turecku a státům severní Afriky, které měly v tomto období stejný status k EU jako Česká a Slovenská Federativní Republika a následně ČR od roku 1993. Naplňování Evropských dohod vycházelo z opatření přijatých v Kodani v roce 1993 rozvinutých v roce 1994 v Essenu. V roce 1998 pak Komise zahájila rozhovory o připojení (Horáková 2000: 36–37).

Evropeizační tlak byl ze strany EU v rámci přípravy na vstup posílen ekonomickou krizí v roce 1998. Situace vyvrcholila přijetím zákona o pobytu cizinců č. 326/1999 Sb. a zákona o azylu č. 325/1999 Sb. Oba předpisy znamenaly počátek restriktivního pojetí migrační politiky v České republice. Hlavní opatření obsažená v těchto zákonech zahrnovala zavedení vízového režimu vůči hlavním zdrojovým zemím. S tím je spojená i nutnost cizinců žádat o pobytové povolení ze zahraničí nebo i zákaz vstupu na pracovní trh žadatelům o azyl během prvního roku vyřizování jejich žádosti. Dochází i k počátkům snahy o koordinaci integrace legálně pobývajících cizinců. 90. léta byla ve

¹⁴ Zákon 123/1992 Sb. byl později zrušen předpisem 326/1999 Sb.

znamení povinného přizpůsobování normám EU a česká administrativa tedy neměla příliš prostoru k iniciaci vlastních opatření (Drbohlav 2010: 74). V roce 1999 tak dochází k zapracování Dublinské úmluvy a tří londýnských rezolucí. Ty definují institut zjevně neodůvodněné azylové žádosti v případech, že žadatel usiluje o azyl pouze z ekonomických důvodů, záměrně uvedl nesprávné údaje nebo pochází z tzv. bezpečných třetích zemí (Jánská citována in Drbohlav 2010: 75). Tlak EU stojí za zpřísněním koncepce migrační politiky v ČR. V roce 2000 byla zavedena vízová povinnost vůči zemím, které do té doby využívaly výhod bezvízového styku. Došlo tím k harmonizaci se standardním režimem platným v zemích EU. Nejvíce se opatření dotklo občanů států, kteří na českém území vyvíjeli nelegální ekonomické aktivity. Patří mezi ně Ukrajina, Rusko a Bělorusko (iDnes 2000).¹⁵

V letech 2003 až 2008 dochází k dokončení základní harmonizace s EU a rovněž k iniciativám zevnitř českých institucí. Objevují se pokusy o formulaci zásad české migrační politiky, o spuštění projektu „Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ nebo o zavedení tzv. zelených karet. Mnoho iniciativ z tohoto období se nikdy nestalo běžnou součástí dnešní migrační politiky. Mezi ty, které však viditelné jsou, patří například zkoušky z českého jazyka jako povinná součást žádosti o povolení k trvalému pobytu cizinců. V roce 2003 dochází k úpravě azylového zákona podle tzv. Dublin II (Drbohlav 2010: 77–82, 155–156). Aktivnější charakter přístupu Vlády ČR k migrační a azylové politice souvisí i s přístupem k schengenskému prostoru v roce 2007. Tento krok více než cokoli jiného ovlivnil způsob přístupu státu k ochraně hranic. Byly odstraněny nepřetržité kontroly cizinců vstupujících do České republiky ze sousedních států a těžiště hraničních kontrol se přesunulo na mezinárodní letiště, jakožto jediná místa s vnější schengenskou hranicí (MV ČR 2012: 187). Již před vstupem do schengenského prostoru byla přijata novela zákona o pobytu cizinců, která začlenila do českého právního řádu legislativu EU v oblasti přeshraničního pobytu (Drbohlav 2010: 81).

¹⁵ Zajímavostí je, že zavedení víz pro občany Ruska, Ukrajiny a Běloruska bylo spojováno se zlepšením pozice Romské komunity na českém pracovním trhu (Vláda ČR čj. : 3533/00 – LRV ze dne 24.5.2000).

ZÁVĚR

Migrační politika je v českém prostředí nezřídka hodnocena jako nekoordinovaná, nestabilní, utilitaristická, politicky podceňovaná, až apolitická, odkázána na činnost úředníků a působení evropského práva z důvodu laxnosti českého administrativního aparátu (Kušniráková, Čižinský 2011: 498; Drbohlav 2010: 70).¹⁶ Drbohlav například nesouhlasí s rozdělením migrační a azylové politiky manželů Baršových na liberální versus restriktivní, protože se domnívá, že v každém v jimi zmiňovaných období docházelo k přijímání často protichůdných aktů (Drbohlav 2010: 71). Tvorba a implementace se často vymyká zavedenému čtyř složkovému modelu veřejně politického cyklu, který definují Howlet a Ramesh čtyřmi kroky, tedy pečlivá identifikace a uznání sociálního problému a následné rozhodnutí ve veřejné politice. To má pak být následováno implementací veřejné politiky a jejím zhodnocení (Howlet a Ramesh citováni in Potůček a kol. 2005: 37). Rovněž zamyšlení nad její implementací je v rámci České republiky těžko teoreticky zařaditelné.

Proces rozhodování na úrovni EU je možný definovat jako model koalic aktérů, který vychází z předpokladu plurality hráčů, kteří se účastní uskutečňování dané politiky, komunikují spolu a zároveň sdílejí určitý soubor hodnot a prosazují společné cíle. České instituce se, co se týče sdílení hodnot a cílů, značně odlišují, což se mnohokrát projevilo i během tvorby migrační a azylové politiky v ČR.¹⁷ Ta totiž stále není založena na důkladné analýze současných i budoucích dlouhodobých sociálně-ekonomických trendů a její tvorbu a implementaci ovlivňuje několik aktérů najednou. Kromě stále sílící role MV je zde znát i vliv MPSV, MZV a MPO (Drbohlav 2010: 69–70).

Je to důsledek toho, že Evropská unie jako celek ponechává tuto oblast stále ještě velkou měrou v pravomoci jednotlivých členských států. Výsledkem je fakt, že zatímco bylo dosaženo velkého posunu v harmonizaci pohraniční kontroly, tak kritéria, za jakých

¹⁶ Zřídka je migrační politika v ČR politická. Jisté známky lze sledovat v 90. letech v souvislosti s působením Republikánské strany nebo během diskuze o zelených kartách v parlamentu v roce 2008. Jiné projekty jsou však tvořeny s přispěním politiků z širokého politického spektra (Drbohlav 2010: 70).

¹⁷ Čtyři teoretické modely implementace veřejné politiky: autoritativní model (zdůrazňuje hierarchii, direktivní řízení, kontrolu a odpovědnost), participativní model (sází na nepřímé nástroje řízení, spontánnost, určení, adaptaci, vyjednávání, spolupráci a důvěru), model koalic aktérů, model nikdy nekončícího procesu učení (během procesu učení dochází k postupné optimalizaci struktury cílů a realizačních technik) (Potůček a kol. 2005: 41–42).

je migrantům ze třetích zemí povolen vstup do každého jednotlivého členského státu se setkala s malou pozorností na evropské úrovni. To je odrazem realistického pojetí tohoto tématu z hlediska teorie mezinárodních vztahů jednotlivými členy EU. Rozhodnutí, jestli migranta země na své teritorium vpustí je pouze na ni i přes to, že migrant vstupuje na teritorium EU a kvůli harmonizaci hranic tak jeden stát v podstatě zasahuje do suverenity jiné země. Vyplývá to ze samotného znění Schengenské konvence, která státu dává právo udělit povolení pobytu z humanitárních důvodů osobě, která je označena jako *persona non grata* v jiné zemi schengenského prostoru s tím, že toto povolení je platné pouze na území státu, který ho vydal. Ve skutečnosti je však všem cizincům umožněn volný pohyb po schengenském prostoru (Rasmussen 1997: 163).

Ze studia tématu je rovněž znatelné, že je migrační politika v českém kontextu často tvořena ve světle společenských a hospodářských změn ve světě, na které má aparát EU pouze malý vliv. Důkazem toho je reakce vlády na hospodářskou krizi, která začala rokem 2008. Ve snaze uvolnit prostor pro českou pracovní sílu převládají v jejich nařízeních restriktivní prvky nacházející svůj původ v reakcích Vlády ČR na krátkodobý ekonomický výhled. V roce 2008 došlo od srpna do října k pozastavení výběrového řízení do projektu „Výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“. Od dubna 2009 došlo k pozastavení nabírání žádostí o vízum v Thajsku a k zavedení početních limitů nabíraných žádostí o dlouhodobá víza. MPSV rovněž doporučilo Úřadům práce vydávat pracovní povolení se zvýšenou obezřetností a zpřísnilo kontroly pracovně-právní legislativy (Drbohlav 2010: 145–146).

Z důvodu výše zmíněné nekonceptčnosti je vliv EU na tvorbu české migrační politiky značný. V souvislosti se zvolenou hypotézou lze tvrdit, že rozhodnutí přijatá na evropské úrovni jsou jasně zapracována do české legislativy. Dle Ian Bacheovy kategorizace různých druhů evropeizace má způsob implementace nejbliže k jeho popisu dobrovolného a přímého přijetí legislativních aktů (Bache, Jordan 2006: 24). Autor rovněž dochází k závěru, že rovina evropeizace migrační a azylové politiky v ČR dle Dančáka, Fialy a Hlouška nejlépe odpovídá tranzitologickému označení (Dančák, Fiala, Hloušek 2005, viz výše). Stalo se tomu tak zejména v 90. letech při přípravě na vstup do EU. Jako příklad mohou sloužit Dublinská smlouva a Londýnské úmluvy. Migrační politika ČR přistoupila na základní body spojené zejména s tvorbou vízové politiky. ČR musí rozlišovat mezi osobami s českým státním občanstvím a osobami cizí státní příslušnosti.

Jako důsledek působení EU však přestala přistupovat k druhé jmenované variantě jako k homogenní skupině. Pro občany jiných států, avšak splňujících sérii dalších podmínek, došlo k upravení pravidel pro délku pobytu a vízové povinnosti od roku 2004. Práva občanů států ze zemí EU/EHP a Švýcarska se tak vyrovnala největší skupině trvale usídlených imigrantů, tedy Slováků. Ti již od rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky požívali nadstandartních výhod v porovnání s ostatními cizinci.¹⁸ V letech 2003 a 2004 bylo do české legislativy skrz novelu azylového zákona a zákon o dočasné ochraně integrováno Nařízení Rady, a tři směrnice upravující státní příslušnost žádosti o azyl a zavedení institutu dočasné ochrany.¹⁹

Současný a budoucí trend naznačuje postupnou integraci digitálních systémů České republiky do systémů využívaných ostatními členskými státy EU s důrazem na zlepšení kvality kontrolní činnosti. Česká republika je totiž významnou tranzitní zemí. Mezinárodní letiště byla připojena do Vízového informačního systému, který ověřuje vystavování schengenských víz z regionů mimo EU, a tím snižuje nebezpečí zneužití náhradních cestovních dokladů k legalizaci pobytu na území České republiky. V roce 2011 bylo uvedeno do provozu zařízení umožňující automatickou hraniční kontrolu osob tzv. E-gate snižující procento cestujících, kteří překročí hranici na cizí cestovní doklad, tzv. cestování na podobu. Dalším opatřením je zasílání API dat o cestujících z letů z vytipovaných zemí (MV ČR 2012: 187).

Autor si uvědomuje možné nedostatky práce. Jedním z nich je fakt, že neklade důraz na integraci cizinců do společnosti, jakožto významnou součást migrační a azylové politiky. Integrační politikou se Vláda ČR začala zabývat až později ve sledovaném období a jako o koordinované o ni můžeme hovořit až v posledních několika letech (Drbohlav 2010: 76). Autor práce se však domnívá, že dokázal zhodnotit stanovenou hypotézu a nabízí přínos pro další výzkum evropeizace migrační politiky, a to zejména ve dvou směrech. Prvním je možnost srovnání s tvorbou této *policy* v jiném členském státu s podobnou historickou zkušeností jako je ČR. Vhodným kandidátem na tuto případovou studii je zejména Polsko. Druhou možností je evaluace charakteru sledovaného období

¹⁸ Slováci nemuseli žádat o víza pro dlouhodobý pobyt a nepotřebovali pracovní povolení (Drbohlav 2010: 73).

¹⁹ Novela azylového zákona (57/2005 Sb.), Zákon o dočasné ochraně cizinců (221/2003 Sb.), Nařízení Rady ES č. 343/2003 ze dne 18.2.2003, Směrnice 2003/9/ES ze dne 27.1.2003 stanovující minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl a Směrnice 2003/86/ES ze dne 22.9.2003 o právu na sloučení rodiny (Drbohlav 2010: 80).

s jiným, například před rokem 1989 nebo naopak v budoucnosti po uplynutí relevantně dlouhé doby.

SOUPIS PRAMENŮ A LITERATURY

Prameny

- Archiv Úřadu vlády České Republiky. 2009. *Migrační a azylová politika*. Praha: Archiv Úřadu vlády České Republiky. Dostupné z: <http://www.eu2009.cz/cz/eu-policies/justice-and-home-affairs/migration-and-asylum-policy/migracni-a-azylova-politika-642/index.html> (21. 4. 2013)
- Český statistický úřad. 2010. *Cizinci: Počet cizinců*. Praha: Český statistický úřad. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/tabulky/ciz_pocet_cizincu-0071203#.UXR1MbXJRDw (21. 4. 2013)
- European Commission. „The gradual establishment of an area of freedom, security and justice.“ *europa.eu* (online). Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_en.htm (21. 4. 2013)
- European Commission. 1974. *Action programme in favour of migrant workers and their families*. COM(74)2250. Brussels: European Commission.
- European Commission. 2008. *European pact on immigration and asylum*. Brussels: European Commission. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf> (21. 4. 2013)
- European Commission. 2011. *The Global Approach to Migration and Mobility*. (Online; Pdf). Brussels: European Commission. Dostupné z: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v9.pdf (21. 4. 2013)
- *Jednotný Evropský Akt*. 1986. Lucemburk. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf (21.4.2013)
- Ministerstvo vnitra České republiky. 2012. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2011*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky.
- Ministerstvo vnitra České republiky. 2013. „Sbírka zákonů a Sbírká mezinárodních smluv“. *Mvcr.cz* (online). Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/> (21. 4. 2013)

- „Rusové, Ukrajinci a Bělorusové budou potřebovat víza“ iDnes.cz, 2. 2. 2000 (online). Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/rusove-ukrajinci-a-belorusove-budou-potrebovat-viza-p00-/domaci.aspx?c=991122_191104_domaci_jkl (10. 2. 2013)

Literatura

- Angenendt, Steffen. 1999. *Asylum and migration policies in the European Union*. Berlin: Research institute of the German Society for Foreign Affairs. 345 s.
- Bache, Ian, Andrew Jordan. 2006. *The Europeanization of British Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 311 s.
- Baršová, Andrea, Pavel Barša. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát: imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. 308 s.
- Bendel, Petra. 2007. “Everything under control? The Union’s Policies and Politics of Immigration.” Pp. 32–48 in Thomas Faist, Andreas Ette (eds.). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between autonomy and the European union*. New York: Palgrave Macmillan. 273 s.
- Börzel, Tanja A. 2003. *How the European Union Interacts with its Member States*. Wien: Institut für Höhere Studien. 31 s.
- Brochmann, Grete. 1999. „Controlling Immigration in Europe“ Pp. 297–334 in Brochmann, Grete, Tomas Hammar (eds.). *Mechanism of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg Publishers.
- Brusenbauch Meislová, Monika. 2011. *Evropeizace české zahraniční spolupráce (disertační práce)*. Olomouc: Univerzita Palackého. 259 s.
- Drbohlav, Dušan et al. 2010. *Migrace a (i)migranti v Česku: kdo jsme, odkud přicházíme, kam jdeme?*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). 207 s.
- Dürr, Jakub, Marek, Dan a Šaradín, Pavel. 2004. „Is theory of Europeanization relevant for Central European Countries?“ Pp. 35–42 in Ladislav Cabada, Alenka Krašovec (eds.). *Europeanization of National Political Parties*. Praha: Aleš Čeněk.
- Faist, Thomas, Andreas Ette. 2007. *The Europeanization of National Immigration Policies: Between Autonomy and the European Union*. New York: Palgrave Macmillan. 296 s.

- Favell, Adrian, Randall Hansen. 2002. „EU enlargement and East-West migration.“ *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28 (4), 581–602.
- Favell, Adrian. 1988. „The Europeanization of immigration politics.“ *European Integration online Papers* 2 (10) (online). Dostupné z: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-010.htm> (21. 4. 2013)
- Fonte, John. 2002. „The Ideological War Within the West.“ *Watch on the west* 3 (6). Dostupné z: http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2002_04-06/fonte_ideological/fonte_ideological.html (21. 4. 2013)
- Geddes, Anthony. 2002. „Migrace v rozšířené Evropě.“ Pp. 46 in *Konference na Pražském hradě: Migrace v rozšířené Evropě*. 2002. Praha: British council.
- Henry, Marie. 2010. „*The Europeanization of Immigration Policy: A Comparative study of Denmark and Sweden*.“ Chapel Hill: University of North Carolina at Chapel Hill.
- Hloušek, Vít. 2004. „Proces europeanizace a politické strany v kandidátských zemích.“ *Sociální studia* 1 (1): 93–108.
- Honců Šárka, Pavlína Kohutičová, Miroslava Vystavělová. 2007. *Azylová politika České republiky pohledem analýzy policy*. Brno: IIPS MU.
- Horáková, Milada. 2000. *Srovnávací analýza migračních politik*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí. Dostupné z: <http://praha.vupsv.cz/fulltext/srovan.pdf> (21. 4. 2013)
- Jirásková, Věra. 2007. *Interpretace Ústavy České republiky a Ústavy Slovenské republiky*. Praha: Právnická fakulta UK. 181 s.
- Keating, Michael. 2002. „Plurinational Democracy in a Post-Sovereign Order.“ *Queen's Papers on Europeanisation*. 1, 1–16. Dostupné z: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38424,en.pdf> (21. 4. 2013)
- Knill, Christoph. 2008. „The EU's Impact on Domestic Policies: Perspectives for Future Research“. Pp. 73–74 in Beate Kohler-Koch, Fabrice Larat (Eds.): *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. Connex report series (9). University of Mannheim.
- Kušniráková, Tereza, Pavel Čížinský. 2011. „Twenty years of Czech migration policy: liberal, restrictive or something different?“ *Geografie* 116 (4): 497–517.

- Ladrech, Robert. 2010. *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 248 s.
- Potůček, Martin a kol. *Veřejná politika*. Upr., dopl. a aktualiz. vyd. v českém jazyce. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. 399 s. Studijní texty; sv. 35.
- Radaelli, Caludio M. 2004. „Europeanization: Solution or problem.“ *EioP* 8 (16), 1–23. Dostupné z: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf> (21. 4. 2013)
- Rasmussen, Hans Korno. 1997. *No Entry: Immigration Policy in Europe*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press. 206 s.
- Scheu Harald, Christian, Michal Částek et al. 2010. *Aktuální otázky migrační politiky Evropské unie*. Praha. Vysoká škola finanční a správní. 120 s.

ABSTRAKT

Evropeizace migrační a azylové politiky s důrazem na případ České republiky

Bakalářská práce se zabývá tématem evropeizace migrační a azylové politiky s důrazem na případ České republiky. Česká republika je členem Evropské unie a od roku 2004 má možnost spoluvytvářet pravidla migrační a azylové politiky na evropské úrovni. Již od počátku 90. let je však kontinuálně vystavena tlaku na harmonizaci svých politik s těmi, které byly přijaty na evropské úrovni. Studium migrační a azylové politiky z hlediska evropeizace není v rámci české politologické obce častým tématem výzkumu. Tato práce chce přispět ke zlepšení situace.

Cílem autora je ověřit následující hypotézu: *„Vývody vyplývající z legislativní úpravy imigrační a azylové politiky přijaté na multilaterální úrovni, v tomto případě na úrovni Evropské unie, jsou bezprostředně a jasně reflektovány v legislativní úpravě členského státu, v tomto případě České republiky.“* Dochází k tomu výzkumem teorie evropeizace a její aplikací na koncept migrační a azylové politiky. Zjištěné znalosti pak využívá při pozorování případu České republiky od počátku 90. let.

Europeanization of migration and asylum policy with emphasis on case of the Czech Republic

Bachelor thesis deals with Europeanization of migration and asylum policy with emphasis on case of the Czech Republic. Czech Republic is a member of the European Union since 2004 and is able to participate on the development of migration and asylum policies at the European level. Already from the beginning of 1990s, however, the Czech Republic is continuously exposed to the pressure to harmonize its system with decisions taken at the European level. Europeanization of migration and asylum policy is not a popular topic of research among Czech political scientists. This work has an ambition to improve this situation.

The aim of this work is to confirm the following hypothesis: *„The outcomes of legislative acts dealing with migration and asylum policy at the multilateral level, in this case at the EU level, are directly and clearly reflected into the legislative Framework of a member state, in this case the Czech Republic.“* Author answers the question through the research of the Europeanization theory and its application to the migration and asylum policy concept. Gained knowledge is then used while researching the Czech case from the beginning of 1990s.